

Grondstof of afval

Belemmeringen in afvalwet-en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie



**TASKFORCE HERIJKING AFVALSTOFFEN,
TUSSENRAPPORT**

Mei 2019

¹ Bron:<http://www.sociallyconsciousliving.com/causes/beginners-guide-zero-waste-myth/>



Dit tussenrapport is tot stand gekomen met behulp van inbreng vanuit vele brancheorganisaties, bedrijven, omgevingsdiensten, provincies, waterschappen, gemeenten, ziekenhuis UMC en verschillende ministeries die de Taskforce in interviews, klankbordgroep bijeenkomsten en digitaal hebben voorzien van informatie en commentaar. Wij willen iedereen die een bijdrage heeft geleverd hartelijk danken daarvoor.

Samenvatting

De wereldbevolking neemt toe en daarmee ook de vraag naar grondstoffen. De grondstoffenvoorraad die de aarde ons te bieden heeft is beperkt. Wij zullen als wereldbevolking zuinig moeten zijn op de bronnen en slim moeten omgaan met de grondstoffen. Een methode daarvoor is het steeds weer opnieuw gebruiken en efficiënt gebruiken van producten en grondstoffen, oftewel: “circulaire economie”.

Wereldwijd heeft men hier aandacht voor. Ook in Nederland werken bedrijven en overheden steeds meer circulair. Men probeert zoveel mogelijk alle stromen die vrijkomen bij productieprocessen te gebruiken om verspilling te voorkomen; producten en materialen worden steeds vaker hergebruikt.

Bij het circulair inzetten van producten en materialen lopen overheden en bedrijven aan tegen afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Deze kent zijn oorsprong in de jaren 70, in de tijd dat afval een probleem werd. Men ging nog uit van de lineaire gedachte dat een product een afvalstof zou worden.

Binnen Europa is de Kaderrichtlijn afvalstoffen van toepassing die door de lidstaten wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving. Deze richtlijn is nadat deze voor het eerst in werking trad van de lineaire gedachte opgeschoven richting recycling en nu bij de laatste wijziging is de circulaire gedachte toegevoegd.

De problemen waar overheden en bedrijven tegenaan lopen in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering zijn door het Rijk erkend en er zijn in de afgelopen jaren al verschillende programma's opgestart en adviezen uitgebracht om te zorgen dat belemmeringen weggenomen worden om circulair gebruik van producten en materialen te bevorderen.

Er zijn oplossingen bedacht en belemmeringen weggenomen, maar het heeft blijkens de transitie-agenda's nog steeds niet geleid tot het gewenste resultaat. De 5 transitie-agenda's hebben het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gevraagd een Taskforce in te stellen om een advies uit te brengen over hoe de belemmeringen die door overheden en bedrijven worden ervaren in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan, bij het streven naar een circulaire economie weg te nemen.

De 'Taskforce herijking afvalstoffen' is in augustus 2018 met deze opdracht aan de slag gegaan. Er zijn interviews gehouden en de Taskforce heeft zich verdiept in de afvalwet- en regelgeving, de uitvoering en de programma's en adviezen die haar opdracht raken. De Taskforce bestaat uit vertegenwoordigers van de Unie van waterschappen, Omgevingsdienst NL, IPO/VNG, VNO-NCW en ILT en bespreekt haar bevindingen met een klankbordgroep bestaande uit ongeveer 50 vertegenwoordigers van overheden en van brancheorganisaties van bedrijven.

In dit tussenrapport zet de Taskforce uiteen wat de wettelijke kaders zijn, hoe de uitvoering is geregeld en wat de belemmeringen zijn. In het eindrapport worden oplossingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor de in dit tussenrapport beschreven belemmeringen.



Leeswijzer:

In dit tussenrapport beschrijft de Taskforce in deel 1 de hoofdstukken 1 t/m 4 de afvalwet- en regelgeving, hoe de uitvoering daarvan is geregeld en hoe dit uitwerkt voor afval of product. Deel 2 de hoofdstukken 5 en 6, beschrijft de instelling van de Taskforce en de raakvlakken met de eerdere programma's en adviezen. En in het laatste deel, deel 3 de hoofdstukken 7, 8 en 9, komen de problemen en belemmeringen in afvalwet- en regelgeving en op andere vlakken die worden ervaren door overheden en bedrijven bij het circulair gebruik van producten en materialen aan bod.

Inleiding

De wereldbevolking groeit en de welvaart neemt wereldwijd toe. Daarmee hangt samen dat er een grote toename in de vraag naar grondstoffen zal ontstaan en als gevolg daarvan dat er ook een grote toename aan afvalstoffen kan ontstaan. Deze toename stelt de klimaatdoelen van Parijs en de Sustainable Development Goals (SDG's) op de proef, tenzij we veel efficiënter met onze grondstoffen omgaan en veel schoner gaan produceren en consumeren. Een circulaire economie helpt om de klimaatdoelen te realiseren². In dat kader willen we afval zoveel mogelijk voorkomen en als er dan sprake is van afval, dat zo min mogelijk storten, zoals in onderstaand plaatje is gevisualiseerd.



In Nederland zijn daartoe al verschillende stappen gezet, zoals het programma "Van Afval Naar Grondstof" (VANG) en het programma "Ruimte in Regels". VANG is overgegaan in het programma "Nederland circulair in 2050". In het kader van dit programma is het "Grondstoffenakkoord" van januari 2017 gesloten. Vijf 5 transitieteams hebben een transitieagenda opgesteld voor de 5 prioritaire thema's. In deze transitieagenda's bevelen partijen aan om een Taskforce voor de herijking van het begrip 'afvalstoffen' in te stellen.

In het regeerakkoord is opgenomen: *"als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het Rijksbrede programma "Nederland Circulair in 2050" en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd."*

De transitieagenda's zijn opgeleverd en het kabinet heeft daarop in juli 2018 gereageerd. Het spreekt over 10 doorsnijdende thema's die als rode draden door de transitieagenda's lopen. Thema's als het verbreden van producentenverantwoordelijkheid en circulair ontwerpen en inkopen, evenals het thema genaamd de "interventie wet- en regelgeving" worden daarin opgepakt.

Onder het thema "interventie wet- en regelgeving" is door het ministerie van IenW en de UvW de opdracht geformuleerd voor de Taskforce herijking afvalstoffen.

² Zie ook kabinetsreactie op de transitie-agenda's circulaire economie

³ Bron: <https://www.facilitaire-info.nl/aanbieders-info/interface-re-entry.html>

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Het komt nu aan op de uitvoering van deze agenda's. Onderdeel daarvan is het aangeven en waar mogelijk aanpakken van belemmeringen/knelpunten in de afvalwet- en regelgeving en de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving) van die regels. Hiermee is de Taskforce herijking afvalstoffen in september 2018 begonnen.

In dit rapport gaat het om afval en de transitie naar efficiënt gebruik van grondstoffen. Dit hangt nauw samen met de klimaatproblematiek enerzijds en anderzijds met de invloed van productontwerp (doel: *circular by design*), productieproces (doel: *no waste, only products*) en consumentengedrag (doel: *sustainable mindset*).

Opdrachtgevers van de Taskforce zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, maar de inhoud van het rapport raakt ook andere onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, bijvoorbeeld Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK). Afvalwet- en regelgeving is ondergebracht bij het ministerie van I&W, klimaat en productregelgeving bij EZK en voor mestregelgeving en diervoederregelgeving, waar secundaire producten indien aan de normen wordt voldaan onder kunnen vallen, is het ministerie van LNV verantwoordelijk.

Voor wat betreft de uitvoering raakt de inhoud van het rapport o.a. de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg- van en voor provincies (IPO) en de Omgevingsdiensten.

Ten slotte moeten bij het streven naar minder regels of ander overheidsoptreden dat als 'belemmerend' wordt ervaren, altijd afwegingen gemaakt worden tussen het wegnemen van die belemmeringen en de risico's van bepaalde stoffen of productstromen voor de volksgezondheid of het milieu.

DEEL 1

In het eerste deel van het rapport is een uiteenzetting gegeven van het wettelijke kader omtrent afval en hoe de uitvoeringspraktijk daarvan in Nederland geregeld is.

Inleiding

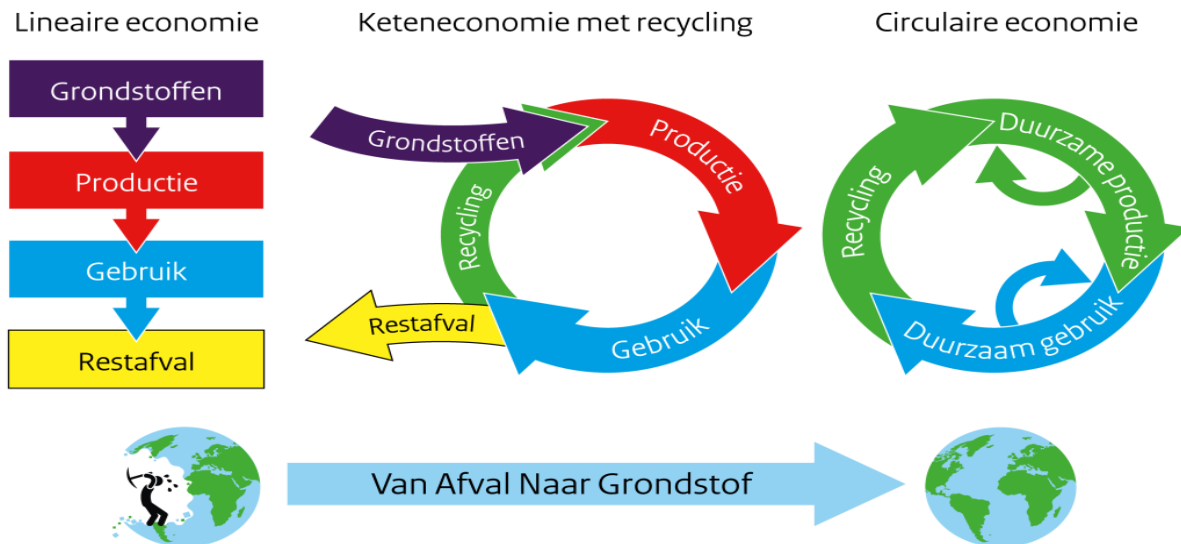
‘ Het afvalstoffenbeheer in de Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot duurzaam materialenbeheer met het oog op de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de bevordering van de beginselen van de circulaire economie, een grootschaliger gebruik van hernieuwbare energie, de verhoging van de energie-efficiëntie en de vermindering van de afhankelijkheid van de Unie van ingevoerde hulpbronnen, zodat er nieuwe economische kansen ontstaan en het concurrentievermogen op lange termijn wordt bevorderd. Om de economie werkelijk circulair te maken, moeten aanvullende maatregelen worden genomen op het gebied van duurzame productie en consumptie door gericht te zijn op de totale levenscyclus van producten op zodanige wijze dat hulpbronnen behouden blijven en de kring wordt gesloten. Het efficiëntere gebruik van hulpbronnen zou ook aanzienlijke nettobesparingen met zich meebrengen voor bedrijven, overheden en consumenten in de Unie en zou tevens tot vermindering van de totale jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen leiden.

Als hulpbronnen efficiënter worden gebruikt en afval als waardevolle hulpbron wordt beschouwd, kan dat ertoe bijdragen dat de Unie minder afhankelijk wordt van de invoer van grondstoffen en dat de overgang naar duurzamer materialenbeheer en naar een circulaire economie wordt vergemakkelijkt. Deze overgang moet bijdragen aan de doelstellingen inzake slimme, duurzame en inclusieve groei die in de Europa 2020-strategie zijn opgenomen en moet belangrijke kansen creëren voor lokale economieën en belanghebbenden; tevens moet zij helpen zorgen voor meer synergie tussen de circulaire economie en het beleid op het gebied van energie, klimaat, landbouw, industrie en onderzoek, en voordelen opleveren voor het milieu dankzij de verminderde uitstoot van broeikasgassen, en voor de economie.’

Hiermee begint de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2018/851).

De afvalwetgeving in Nederland is gebaseerd op de Europese wetgeving voor afvalstoffen. Deze wetgeving is van oorsprong gericht op een lineaire economie, ervan uitgaande dat grondstoffen uiteindelijk een afvalstof worden. Met ‘bescherming van mens en milieu tegen diverse handelingen met afvalstoffen’ voor ogen is de wetgeving opgesteld. Sinds de jaren 70 van de 20^e eeuw is deze afvalwetgeving opgeschoven richting recycling (hergebruik economie) en nu is een tendens zichtbaar richting circulaire economie. Het besef is doorgedrongen dat de grondstoffen die de aarde de mensheid kan geven eindig zijn. Een efficiënt gebruik van grondstoffen krijgt nu meer prioriteit, waarbij steeds als hoofddoelstelling bescherming van mens en milieu voorop blijft staan.

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN



Bron⁴

Binnen Europa zijn grote verschillen zichtbaar op het gebied van afvalbeheer. Er zijn lidstaten die nog vrij veel afval storten en slechts een klein deel van het afval recycleren. Andere lidstaten verbranden en recycleren veel en storten vrijwel niets meer. Nederland hoort bij de koplopers op het gebied van recycling en wil verder opschalen naar een circulaire economie, waarin meer de nadruk komt te liggen op hergebruik en andere vormen van afvalpreventie (maar waarin het ook in Nederland nog steeds zo is dat een deel van het afval zal moeten worden gerecycled en – indien dat niet mogelijk is – verantwoord moet worden verbrand of gestort). Gezien de verschillen is het lastig om binnen Europa tot consensus te komen over circulariteit.

1. Inrichting EU-wetgeving over afval

1. Richtlijnen, verordeningen:

De Europese afvalstoffenregelgeving bestaat uit 3 hoofdcategorieën⁵:

- Algemeen kader:
 - Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gewijzigd (2018/851), dit is een richtlijn welke in het nationale recht van de lidstaten moet worden omgezet; De Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) (Kra) geeft een kader en wordt door de lidstaten geïmplementeerd in eigen nationale wetgeving. In Nederland is dit in de Wet milieubeheer gebeurd.
 - Europese Verordening Overbrenging afvalstoffen (EVOA) (1013/2006/EG), dit is een verordening die rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten. De Europese Verordening Overbrenging afvalstoffen (EVOA) regelt het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van, naar en binnen de EU. Bij de EVOA horen een groene lijst met afvalstoffen die indien ze als doel nuttige toepassing hebben met een eenvoudige procedure binnen Europa naar bepaalde landen mogen worden getransporteerd en een oranje lijst met gevaarlijke afvalstoffen waarvoor

⁴ Bron: Kamerbrief: invulling programma Van Afval Naar Grondstof d.d. 28 januari 2014

⁵ Handboek afvalstoffenrecht Berghauser Pont 2015

een kennisgevingsprocedure moet worden gevolgd, waarbij van alle landen van verzending, doorvoer en ontvangst toestemming nodig is.

- Besluit Europese Afvalstoffenlijst (Eural)
In de Eural (Beschikking 2000/532/EG, laatst gewijzigd bij Besluit 2014/955/EU) benoemt de Europese Commissie afvalstoffen. En met de lijst (die bestaat uit codes en omschrijvingen) kan bepaald worden welke afvalstof gevaarlijk is of niet. Alle afvalstoffen vallen onder een van de codes van de Eural. Dit Europese besluit is omgezet in Nederlands recht middels de Regeling Europese Afvalstoffenlijst (laatst gewijzigd bij Regeling nr. IENM/BSK-2015/86520).
- Wetgeving inzake methoden voor afvalverwerking o.a.:
 - Richtlijn storten
 - Richtlijn verbranden
- Wetgeving voor specifieke afvalstromen: voor deze afvalstromen is binnen Europa een beheer en verwijderingsstructuur afgesproken. Het gaat om o.a.:
 - Richtlijn autowrakken
 - Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval
 - Richtlijn afgedankte batterijen en accu's
 - Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur
 - Verordening Dierlijke bijproducten (nr. 1069/2009 en nr. 142/2011)

2. Definitie van afval:

In artikel 3 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) wordt het begrip afvalstof als volgt gedefinieerd: *“elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.”* In de EVOA wordt in artikel 2 voor de definitie van het begrip afval rechtstreeks verwezen naar artikel 3 lid 1 van de Kra.

In de praktijk blijkt dat de lidstaten de definities van de Kra op hun eigen wijze interpreteren. Met de gewijzigde Kra (2018/851) wordt aandacht gegeven aan deze bestaande verschillen en een oplossingsmogelijkheid aangedragen om tot uniforme uitleg te komen van belangrijke begrippen bijv. van het begrip “afvalstof”.

De gewijzigde Kra (2018/851) wijst erop dat richtsnoeren en uitwisseling van informatie en het delen van beste praktijken tussen de lidstaten met betrekking tot de praktische toepassing en handhaving van de vereisten van de Kra ertoe moeten leiden dat de vereisten van de Kra correct geïnterpreteerd worden en ten uitvoer worden gelegd. Dit geldt met name voor de definitie van het begrip “afvalstof” met inbegrip van de term “zich ontdoen van”.

Onder de vlag van IMPEL⁶ is door MIW (Make it Work)⁷ voor wetgevers, beleidsmakers, inspecties, vergunningverleners en bedrijfsleven in de EU een guidance opgesteld: “Making

⁶ IMPEL: European Union Network for the Implementation and enforcement of Environmental Law

⁷ Make it Work: Make it Work is the project that aims to establish a more coherent and consistent framework for the EU environmental acquis through developing drafting principles on the use of cross-cutting instruments and procedures in EU environmental directives and regulations. To achieve that, a forum for discussing broader, strategic approaches to smarter EU environmental law has been established. In this forum a coalition of the Member States together with the European Commission conduct a dialogue about the modernisation of the EU environmental legislation and exchange the best practices about their national legislation.

the circular economy work”. Hierin worden begrippen verduidelijkt en handvatten gegeven om wetgevers mogelijkheden te bieden innovaties voor de circulaire economie mogelijk te maken. Ook ambtenaren vanuit Nederland hebben hieraan meegewerkt. Deze guidance kan als bouwsteen dienen voor de Europese Commissie voor het opstellen van een richtsnoer zoals bedoeld in de Kra.

In de Kra is tevens opgenomen dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen om de ‘bijproduct-status’ of ‘einde-afvalstatus’ te faciliteren. In artikel 5 zijn daartoe de voorwaarden opgenomen die de lidstaten moeten toepassen om bepaalde productieresiduen niet als afvalstof maar als bijproduct te beschouwen. In artikel 6 staan de voorwaarden die de lidstaten moeten hanteren om afvalstoffen die handeling van recycling of andere nuttige toepassing ondergaan niet langer als afvalstof te beschouwen (einde-afvalfase).

3. Ruimte voor eigen invulling van de lidstaten:

De Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft het algemene kader voor afvalbeheer. De richtlijn geeft definities over afvalstoffen, nuttige toepassing en verwijdering en legt algemene verplichtingen op zoals een vergunnings- of registratieplicht voor inrichtingen of ondernemingen die handelingen in het kader van afvalbeheer uitvoeren en een verplichting voor de lidstaten om afvalbeheerplannen op te stellen. Ook worden basisbeginselen vastgesteld zoals de verplichting om afvalstoffen te behandelen zonder dat negatieve milieueffecten of negatieve effecten op de menselijke gezondheid optreden, het aanmoedigen van de toepassing van de afvalhiërarchie en, conform het beginsel de vervuiler betaalt, het vereiste dat de kosten van de afvalverwijdering worden gedragen door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen of door de producent van het product waaruit het afval voortkomt. De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn weergegeven in artikel 1 van de Kaderrichtlijn: *‘Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn’.*

De lidstaten hebben ruimte om zelf te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan de nationale implementatie van de richtlijn, mits het resultaat van de richtlijn is verzekerd. Van belang is om te benadrukken dat de kaderrichtlijn aangeeft dat lidstaten op basis van de voorwaarden genoemd in de artikelen 5 en 6 van de Kra, passende maatregelen dienen te nemen om de bijproductcriteria en einde afvalcriteria te faciliteren.

Om de overgang naar een circulaire economie te bevorderen is duidelijkheid over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn voor de actoren in de markt van groot belang. Er gelden immers verschillende regimes naargelang een materiaal wel of geen afvalstof is. Doel van artikel 5 van de kaderrichtlijn is daarom te verduidelijken wanneer een materiaal dat afkomstig is van een productieproces waarvoor dat proces niet in de eerste plaats is bedoeld, niet als afvalstof maar als bijproduct wordt beschouwd. Artikel 6 verduidelijkt wanneer een afvalstof die een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als een afvalstof wordt beschouwd⁸.

⁸ Wijzigingsvoorstel ‘implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen’ van de Wm (dit wijzigingsvoorstel heeft tot 19 maart 2019 ter consultatie voorgelegd).

In artikel 5 zijn de volgende voorwaarden opgenomen voor 'bijproduct':

- a. Het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
- b. De stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- c. De stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- d. Verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

En in artikel 6 staan de voorwaarden voor 'einde afval':

- a. De stof of het voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- b. Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c. De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d. Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Daarnaast zijn er gedetailleerde EU-criteria voor specifieke stromen (einde afval voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot) en gedetailleerde nationale criteria voor specifieke stromen (einde afval voor recyclinggranulaat en bijproduct voor specifieke ruwe glycerine) vastgelegd in ministeriële regelingen.

2. Nederlandse wet- en regelgeving en beleid m.b.t. afval

1. Implementatie EU-regelgeving:

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen is in Nederland in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (Wm) geïmplementeerd.

Titel 10.7 van de Wet milieubeheer bevat bepalingen met betrekking tot de uitvoering van de EVOA. In artikel 10.60 Wm wordt rechtstreeks verwezen naar de relevante bepalingen uit de EVOA.

De wet is verder uitgewerkt in o.a. de volgende besluiten en regelingen:

- Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen;
- Besluit (BIA) en Regeling (RIA) inzamelen afvalstoffen;
- Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (VIHB);
- Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa);
- Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen;
- Vrijstellingsregeling plantenresten

Daarnaast zijn er productbesluiten van toepassing waarin producentenverantwoordelijkheid is opgenomen (elektrische en elektronische apparatuur, Batterijen en accu's 2008, Autowrakken, Autobanden, Verpakkingen).

2. Definitie afval:

In artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het begrip afval gedefinieerd. Deze definitie is gelijk aan de definitie uit de Kaderrichtlijn afval. Art. 1.1 Wm “*afval: alle stoffen, preparaten of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.*”

In artikel 1.1, zesde lid, van de Wm wordt verwezen naar de artikelen 5 en 6 Kra⁹. Ook is in dit artikel een grondslag opgenomen om op basis van deze criteria bij ministeriële regeling meer gedetailleerde criteria vast te stellen voor het bepalen van de bijproductstatus of einde-afvalfase voor specifieke stromen.

3. LAP 3 en afvalpreventieprogramma:

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen legt aan de lidstaten de verplichting op om een afvalbeheerplan en afvalpreventieprogramma's op te stellen. In Nederland is het zo geregeld dat de minister van IenW op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer een maal per zes jaar een afvalbeheerplan vaststelt en op basis van artikel 10.7 lid 2 een afvalpreventieprogramma.

In het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. In het LAP3 zijn voor 85 afvalstromen sectorplannen opgesteld. De kern van ieder sectorplan is de *minimumstandaard*. Deze standaard geeft aan hoe de afvalstof *minimaal* verwerkt mag worden. Afval mag niet laagwaardiger worden verwerkt dan de minimumstandaard. Overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake de Wet milieubeheer rekening houden met het LAP voor zover het bevoegdheden betreft over afvalstoffen.

De nationale inzet voor afvalpreventie is in 2013 vastgelegd in het 'Afvalpreventieprogramma Nederland' d.d. december 2013: beter ontwerpen - minder verspillen - slimmer consumeren. Het afvalpreventieprogramma bevat doelstellingen en maatregelen die gericht zijn op het loskoppelen van economische groei van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Nederland heeft ervoor gekozen om het afvalpreventieprogramma als een separaat programma vast te stellen en niet op te nemen in het LAP. Het afvalpreventieprogramma wordt in 2019 herzien.

4. Leidraad afvalstof of product:

In juli 2018 is de leidraad afvalstof of product verschenen. Basis voor de leidraad vormt hoofdstuk B6 (onderscheid afvalstof niet-afvalstof) van LAP3. Met deze leidraad geeft de staatssecretaris van IenW, bedrijven en overheden handvatten bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof). Bij de leidraad hoort een toetsingskader waarmee schematisch in beeld is gebracht welke vragen van belang zijn voor de beoordeling of een materiaal een afvalstof of een product (niet-afvalstof) is en worden voorbeelden geven hoe in de praktijk met deze vragen wordt omgegaan. Daarbij wordt niet alleen verwezen naar de rechtspraak van o.a. de Raad van State maar ook naar de rechtsoordelen die door het Ministerie van IenW zijn afgegeven op verzoek van bedrijven. Deze rechtsoordelen (opinions) zien niet alleen op de toepassing van de afvaldefinitie (zich ontdoen van) in bepaalde situaties, maar ook op de toepassing van de voorwaarden voor de bijproductstatus en de einde-afvalstatus.

⁹ In het wijzigingsvoorstel 'Implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen' van de Wm wordt voorgesteld de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalfase uit de artikelen 5 en 6 van de Kra over te nemen in artikel 1.1 lid 6 Wm

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Het bovenstaande is uitgeschreven om de complexiteit van de afvalstoffenregelgeving aan te geven. Die complexiteit is inherent aan het feit dat er nogal wat stoffen zijn die overblijven bij een productieproces en die mogelijk een risico opleveren voor de volksgezondheid of het milieu. De uitdaging is in die stoffen onderscheid te maken tussen stoffen die zonder risico hergebruikt kunnen worden en stoffen die een risico of een groot risico met zich meebrengen. De laatste vallen onder de noemer 'zeer zorgwekkende stoffen'(zsz). Voor deze categorie stoffen is door het ministerie van IenW een handreiking opgesteld: 'handreiking risicoanalyse ZSZ in afvalstoffen'.

3. Toepassing van de regels

1. Vergunningverlening, toezicht en handhaving:

In de wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (wijziging Wm en Wabo) is het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. Deze wet legt de basis voor de 29 omgevingsdiensten. In deze diensten worden VTH-taken op het gebied van milieu (basistakenpakket Omgevingsrecht (Wabo) van provincies en gemeenten gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd en wordt de VTH-expertise gebundeld. De wet VTH is verankering van de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de Vergunningverlening, het Toezicht en de Handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. De wet regelt dat een basistakenpakket omgevingsrecht door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Gemeenten en provincies blijven wel bevoegd gezag voor deze taken. De Omgevingsdiensten werken dus in een mandaat constructie.

2. Organen die o.a. belast zijn met VTH:

Voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm-inrichting) is er één bevoegd gezag voor handhaving en verlening van de omgevingsvergunning en voor de toepassing van het Activiteitenbesluit. Dit bevoegd gezag is meestal de gemeente. Voor bepaalde complexe industriële bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. Voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is dat het ministerie van IenW. Provincies en gemeenten hebben de bevoegdheid gemandateerd aan omgevingsdiensten. Het ministerie van IenW heeft de bevoegdheden gemandateerd aan ILT.

Schematisch weergegeven:

Bevoegd gezag	Taak	Wettelijk kader
Burgemeester en Wethouders	Verlening omgevingsvergunning, toezicht en handhaving met betrekking tot opslag en verwerking van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen.	- Wet milieubeheer - Activiteitenbesluit
Gedeputeerde Staten	Verlening omgevingsvergunning, toezicht en handhaving met betrekking tot opslag en verwerking van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen.	- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) - Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3).
Ministerie van IenW	Vergunningverlening, Toezicht en handhaving op grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Minister van EZ	Vergunningverlening, toezicht en handhaving betreffende mijnbouwwerk (kan bijvoorbeeld zijn het vullen van mijnschachten/diepe ondergrond met afvalstoffen), en mijnbouwwerk niet-zijnde inrichtingen	Bor ¹⁰ , artikel 3.3, lid 4
Minister IenW	Vergunningverlening, toezicht en handhaving van defensie-inrichtingen	Bor artikel 3.3, lid 2
Minister IenW, provincie of gemeente	Verlening inzamelvergunning, toezicht en handhaving afvalstoffen	Besluit inzamelen afvalstoffen

NB. De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is geregeld in de Wet economische delicten en het Wetboek van Strafvordering. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie.

Indien afvalstoffen onder andere wet- en regelgeving vallen zijn er andere bevoegde instanties voor VTH taken bijv. NVWA.

3. Organisatie en samenwerking

Nederland kent 355 gemeenten, 12 provincies en 29 omgevingsdiensten. Daarnaast zijn ook nog andere instanties bevoegd om VTH taken uit te voeren, zoals bovenstaand schema laat zien. Hieruit blijkt dat de uitvoering in vele handen ligt. Om de VTH taken goed uit te kunnen voeren zijn verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. Hieronder volgt zonder uitputtend te zijn een overzicht van een aantal van de samenwerkingsverbanden binnen Nederland.

Bestuurlijk omgevingsberaad:

De inrichting en het functioneren van het vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) stelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van enerzijds Rijk, IPO en VNG en anderzijds het OM. Zaken worden door de betrokken partijen op bestuurlijk niveau besproken. Hiervoor is het Bestuurlijk Omgevingsberaad ingesteld. Deelnemers aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn naast de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de andere bij de aan de orde zijnde onderwerpen betrokken Ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het OM. Het functioneren van het VTH-stelsel wordt regelmatig in dat beraad tegen het licht gehouden. Voorts worden er afspraken gemaakt over de kaders voor het goed functioneren van het VTH-stelsel. De instelling van het Bestuurlijk Omgevingsberaad biedt een effectief gremium waarin partijen gezamenlijk invulling kunnen geven aan de uiteenlopende elementen van het VTH-stelsel waarvoor zij elk een eigen verantwoordelijkheid dragen¹¹.

Omgevingsdienst NL:

Omgevingsdienst NL is de vereniging van directeuren van de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Omgevingsdienst NL faciliteert en ondersteunt het stelsel van omgevingsdiensten en is het eerste aanspreekpunt voor bestuurlijke koepels en zaken die

¹⁰ Besluit Omgevingsrecht

¹¹ Kamerstuk 33 872: Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

omgevingsdienst-overschrijdend zijn¹². Belangrijk onderdeel van OmgevingsdienstNL is de kennisuitwisseling. Hiervoor is een kennisnet opgericht welke te benaderen is via de website van de OmgevingsdienstNL. Daarnaast is er een vakberaad VTH waarin afstemming plaatsvindt tussen de afdelingshoofden Toezicht, Handhaving en Vergunningverlening.

Landelijk meldpunt afvalstoffen:

Het landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA) is de meldinstantie voor bedrijfs- en gevaarlijk afval. Voor bepaalde categorieën bedrijven geldt een verplichte melding bij het LMA. Hierdoor heeft het LMA een uniek zicht op afvalstromen. Vanuit deze positie ondersteunen zij toezichthouders, voornamelijk omgevingsdiensten bij het voortdurend effectiever maken van hun activiteiten. Rijkswaterstaat is aangewezen als landelijk meldpunt. Rijkswaterstaat stelt jaarlijks een werkplan met een bijbehorende begroting op die door een stuurgroep moet worden vastgesteld. Dit is de jaarlijkse opdrachtverstrekking aan het LMA. De Stuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiger namens de Staatssecretaris van het Ministerie van IenW, een vertegenwoordiger namens de gemeenten en een vertegenwoordiger namens de provincies. De Stuurgroep vergadert periodiek in aanwezigheid van vertegenwoordigers vanuit de Omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat¹³.

Landelijke begeleidingscommissie LAP:

In de landelijke begeleidingscommissie LAP bespreken vertegenwoordigers van het Ministerie van I&W, Rijkswaterstaat, VNG, ILT, IPO, Omgevingsdiensten en diverse brancheorganisaties uit het maatschappelijk veld van afvalbedrijven onderwerpen die raken aan de onderwerpen uit het LAP.

Landelijke werkgroepen:

Door de vergunningverleners en handhavers van omgevingsdiensten worden landelijke thema's besproken in werkgroepen zoals:

- Werkgroep afvalbeheer (Wab)
- Landelijke werkgroep administratief toezicht (LAT)
- Brancheteams autodemontage, metaalrecycling, AVI's
- Platform IGH (informatiegestuurde handhaving)
- Landelijke werkgroep Bssa
- Kennisplatform asbest
- IPO ambtelijke adviescommissie VTH

4. Uitwerking van de regels voor product of afval

1. Afvalstof of product:

Op basis van de wet- en regelgeving is het in eerste instantie in de handen van de houder van de (afval)stoffen zelf of hij zich van deze stoffen ontdoet of wil ontdoen en of het afvalrecht dus van toepassing is. Indien het afvalrecht van toepassing is, is het aan de houder om te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 Kra op basis waarvan stoffen, mengsels of voorwerpen die vrijkomen bij een productieproces (maar niet het primaire doel is van dat proces) niet als afvalstof maar als bijproduct (geen afvalstof) worden beschouwd of aan de voorwaarden van artikel 6 Kra op basis waarvan een afvalstof na voltooiing van een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing niet langer een afvalstof is. De houder dient desgevraagd het voor vergunningverlening, toezicht of handhaving aangewezen bevoegd gezag alle benodigde informatie te verschaffen dat aan de gestelde voorwaarden voor de status van een bijproduct of einde afval is voldaan. De

¹² Website Omgevingsdienst NL

¹³ <https://www.lma.nl/organisatie/>

uiteindelijke vaststelling of in een specifiek geval aan de voorwaarden of eventuele specifieke criteria is voldaan is de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bevoegd gezag en het eindoordeel daarover is aan de rechter.

2. Rechtsoordeel:

Voor individuele bedrijven bestaat de mogelijkheid om bij het ministerie van I&W een rechtsoordeel te vragen over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet, als ondersteuning van beoordelingen en besluiten door zowel het desbetreffende bedrijf als het bevoegd gezag voor de activiteiten van het bedrijf. Een dergelijk oordeel heeft een ondersteunend karakter en is daarom niet aan te merken als een Awb-besluit¹⁴. Het is een niet-juridisch bindend hulpmiddel bij de toepassing van de regelgeving, waar geen bezwaar en beroep tegen open staat.

Met de beleidslijn over het afvalstoffenbegrip in LAP3, de webtoets afval of grondstof, de Leidraad afvalstof of product en de eerdergenoemde (einde-afvalstof) verordeningen worden bedrijven en overheden handvatten geboden bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof).

3. Complexiteit 'afval'wet-en regelgeving en uitvoering:

De houder van de stof is dus degene die zich wel of niet ontdoet van een stof. Zodra hij zich 'ontdoet' is het afvalrecht van toepassing en kan daarbinnen nog bepaald worden of een bijproductstatus of einde afvalstatus bereikt kan worden. Als er geen sprake is van een afvalstof, zijn andere regelingen van toepassing, zoals de productregelgeving, diervoederregelgeving of meststoffenregelgeving.

Duidelijk is dus dat als de circulaire gedachte voorop staat er vele regels en instanties van toepassing kunnen zijn. Dat betekent dat de bevoegde gezagen en de bedrijven ook kennis moeten hebben van deze regelgeving. Dat gaat dan bijvoorbeeld over diervoederwetgeving, meststoffenwetgeving en REACH¹⁵. Beheersing van deze wetgeving is belangrijk omdat bij de verschillende keuzes die gemaakt worden door de houder van de stof steeds andere wetgeving van toepassing kan zijn.

¹⁴ In Nederland is er niet voor gekozen om de minister een centrale bevoegdheid te geven om per geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb- besluit) te nemen over de einde-afvalstatus. Dit zou de in Nederland geldende decentrale bevoegdheidsverdeling doorkruisen.

¹⁵ REACH is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen. Het beschrijft waar bedrijven en overheden zich aan moeten houden. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Deze verordening geldt voor alle landen van de Europese Unie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen/vraag-en-antwoord/wat-is-reach>

DEEL 2

In deel 2 van het rapport wordt de instelling van de Taskforce beschreven en wordt de relatie met andere initiatieven gelegd.

5. Instelling en werkwijze van de Taskforce

1. Opdrachtbeschrijving

*'Het tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een transitie naar een circulaire economie zijn randvoorwaarden voor behoud van onze welvaart. Partijen die met de circulaire economie aan de slag zijn ervaren belemmerende en/of onduidelijke regelgeving en hobbels in de uitvoeringspraktijk.'*¹⁶

Het ministerie van I&W en de Unie van Waterschappen hebben – mede op aangeven van de transitieagenda's medio 2018 de handen ineengeslagen en de Taskforce herijking afvalstoffen ingesteld om deze belemmeringen in beeld te brengen en met suggesties oplossingen te komen.

De opdracht aan de Taskforce is om een onafhankelijk advies uit te brengen over de vragen.

- Hoe eventuele belemmeringen voor de circulaire economie in de afvalwetgeving kunnen worden weggenomen zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare risico's voor milieu of volksgezondheid.
- Hoe de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd (vergunningverlening, toezicht en handhaving).

2. Organisatie

De Taskforce bestaat uit partijen die de noodzaak onderschrijven van het wegnemen van de belemmeringen in afvalwet- en regelgeving of de uitvoeringspraktijk. De Taskforce is als volgt samengesteld:

- Voorzitter
- Projectsecretaris
- ILT
- Omgevingsdienst NL
- VNO-NCW
- Unie van Waterschappen
- Gemeente en provinciaal belang

De Taskforce toetst haar bevindingen bij een klankbordgroep bestaande uit bedrijven, overheden en brancheorganisaties die dagelijks te maken hebben met belemmeringen in afvalwet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk.

De voorzitter en secretaris rapporteren eens per kwartaal aan het opdrachtgeversberaad omtrent de voortgang van de werkzaamheden van de Taskforce.

¹⁶ Opdrachtbeschrijving Taskforce Herijking Afvalstoffen augustus 2018

3. Werkwijze

De Taskforce heeft reeds bestaande documenten en initiatieven met betrekking tot belemmeringen op het vlak van afvalwet en regelgeving in kaart gebracht. Op basis van de analyse van die documenten zijn interviews gehouden met personen die betrokken waren bij de totstandkoming van die documenten en of betrokken zijn bij de Taskforce. Er is gesproken met de nauw betrokkenen bij de transitie-agenda's, met alle afzonderlijke Taskforcedeelnemers met vertegenwoordigers van IPO, VNG en van Ruimte in Regels.

Tijdens de gesprekken zijn eveneens belemmeringen gemeld en ook bij de klankbordgroep zijn deze geïnventariseerd. De belemmeringen zijn met de Taskforce en de klankbordgroep besproken en naderhand verder uitgewerkt.

Bij de gesprekken en tijdens de klankbordbijeenkomsten kwamen ook al oplossingsrichtingen naar voren. Deze oplossingsrichtingen zullen later verder worden uitgewerkt.

De Taskforce heeft ervoor gekozen eerst de focus te leggen op een goede inventarisatie van de belemmeringen en deze op te nemen in dit tussenrapport en zich in de periode van mei 2019 tot juli 2019 toe te spitsen op de oplossingsrichtingen.

6. Relatie met andere initiatieven en adviezen

In Nederland zijn de afgelopen jaren al verschillende initiatieven genomen om belemmeringen/barrières in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan te benoemen en te komen tot oplossingen. Hieronder zijn de initiatieven opgenomen die de Taskforce in het licht van haar opdracht nader heeft bekeken.

Rijksprogramma Ruimte in Regels voor groene groei:

Het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei is een programma van de ministeries van EZK en I&W. Binnen dit programma wordt samen met ondernemers, beleid en uitvoering naar oplossingen gezocht voor belemmeringen in wet- en regelgeving die innovatieve investeringen in groene groei beperken.

De Taskforce heeft de belemmeringen die in het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei op het gebied van afvalwet-en regelgeving en de uitvoering daarvan zijn ingebracht of afgehandeld, bekeken en zich daarbij een beeld gevormd van terugkerende thema's (zie ook www.ruimteinregels.nl). Ook heeft zij gesproken met ambtenaren van RVO en I&W die uitvoering geven aan dit programma om te zorgen dat de Taskforce aanvullende werkzaamheden verricht en geen dubbellingen ontstaan.

Experimenteerruimte en barrières voor innovaties: bureaucratische belemmeringen voor groene groei:

De 'Kafkabrigade' is een stichting die is opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken. In opdracht van het programma Ruimte in Regels heeft deze stichting samen met ISDUURZAAM in juli 2016 een rapport opgeleverd ten aanzien van bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei aan de hand van 6 casussen. In dit rapport zijn belemmeringen beschreven op het gebied van de uitvoeringspraktijk en zijn handelingsperspectieven geboden.

Advies afval 2016:

In dit advies is op verzoek van het ministerie van I&M door de commissie duurzaamheidsvraagstukken (commissie Corbey) ingegaan op de belemmeringen die worden ervaren in de afvalwet-en regelgeving en de uitvoeringspraktijk bij het duurzaam

gebruik en beheer van biomassaströmen. Dit advies betrof de belemmeringen bij een specifieke afvalstroom. De reikwijdte van de opdracht van de Taskforce gaat verder dan dat. In het Advies Afval zijn de belemmeringen besproken en zijn oplossingsrichtingen aangedragen. De Taskforce heeft bekeken in hoeverre in het advies overeenkomsten en aanknopingspunten zitten voor haar opdracht.

Nederlandse provincies en bedrijven op weg naar betere EU-regelgeving:

De Nederlandse provincies, VNO-NCW, MKB Nederland en het Kenniscentrum Europa Decentraal hebben in 2018 actie ondernomen om meer adequate Europese regelgeving tot stand te brengen. Dit heeft geleid tot de brochure '*Nederlandse provincies en bedrijven op weg naar betere EU-regelgeving*'. In deze brochure worden voorbeelden beschreven van knelpunten in Europese regelgeving die worden ervaren door ondernemers. Onderdeel daarbij is de Circulaire economie. Belemmeringen bij overbrenging van afvalstoffen, kwaliteit- en samenstelling eisen, de definitie van afval, het recyclingproces en innovatie komen daarin aan bod. Deze belemmeringen zijn bij de Europese Commissie onder de aandacht gebracht.

Green deals duurzame economie:

Op het gebied van de duurzame economie worden sinds 2011 z.g. 'green deals' gesloten tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen. Er zijn er sinds de start al 200 getekend. Met deze interactieve werkwijze wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft¹⁷. De green deals zijn te vinden op de website greendeals.nl. Bevoegde gezagen dienen in hun uitvoering hiermee ook rekening te houden.

Opschalen

Het commitment van burgers en bedrijven aan de gedachte van een circulaire economie is groot. Er zijn vele initiatieven veelal klein, maar ook grotere, waarbij wat volgens de letterlijke definitie als afval wordt beschouwd, weer ingezet wordt als grondstof. Soms verzanden deze initiatieven omdat men de mogelijkheden niet ziet of over onvoldoende deskundigheden beschikt om daar een oplossing voor te vinden, soms is het omdat het vergunningsverleningsproces als "afvalverwerkend bedrijf" te kostbaar is of te lang duurt. Er zijn ook veel rapporten en adviezen geschreven, maar kennelijk ontbreekt het momentum voor uitvoering daarvan. Het is nu zaak om echt door te pakken en bedrijven te laten opschalen naar circulaire bedrijfsvoering, zonder dat risico's ontstaan voor mens en milieu. Voorkomen moet worden dat het enthousiasme dat er nu is, weglekt als gevolg van gebrek aan perspectieven.

¹⁷ Greendeals.nl

DEEL 3

Algemeen

In Nederland zetten bedrijven en overheden stappen in de richting van een circulaire economie. Soms gezamenlijk en in veel gevallen individueel. De Taskforce heeft zich verdiept in de belemmeringen die in de transitieagenda's naar voren komen en die bij Ruimte in Regels ingebracht zijn en die raakvlakken vertonen met haar opdracht. De Taskforce heeft vele documenten bestudeerd, interviews gehouden, bijeenkomsten, georganiseerd door verschillende partijen, en initiatieven in het kader van circulaire economie in het land bezocht. Overall blijkt men tegen problemen aan te lopen, waardoor initiatieven soms geen doorgang meer kunnen vinden. Deze problemen liggen op het vlak van afvalwet- en regelgeving en op het vlak van de uitvoering daarvan, maar ook op andere gebieden.

Uit de verschillende programma's en adviezen die aan de Taskforce vooraf zijn gegaan blijkt dat het begrip 'afval' onduidelijk is. Het Rijk heeft met het LAP3 en de Leidraad 'afvalstof of product' hiervoor aan de bevoegde gezagen en bedrijven handvatten gegeven om dit begrip te verduidelijken. Maar desondanks is dit probleem aan de Taskforce vele malen voorgelegd door bedrijven maar ook door bevoegde gezagen. Men blijft worstelen met de uitleg van het begrip afval en vooral het woord "ontdoen".

De VTHtaken op het gebied van afval zijn centraal en decentraal neergelegd. Het Rijk heeft bevoegdheden, ILT voert met mandaat VTHtaken uit en er zijn 29 Omgevingsdiensten die te maken hebben met 12 provincies en 355 gemeenten die elk hun eigen invulling geven aan afvalbeleid en circulaire economie. Hierdoor ontstaat de situatie dat verschillend wordt omgaan met 'afval of niet' issues.

De Taskforce merkt dat problemen liggen in de manier waarop een bepaalde stof of materiaalstroom wordt beoordeeld. Door het bevoegd gezag wordt geredeneerd vanuit afvalwet- en regelgeving, terwijl bedrijven redeneren vanuit productregelgeving, en bijvoorbeeld diervoederregelgeving en meststoffenregelgeving.

Ook is de Taskforce uit de transitie-agenda's en de inventarisatie duidelijk geworden dat de circulaire economie meerdere ministeries raakt. Innovaties vinden op snijvlakken plaats bijv. tussen productregelgeving, mestregelgeving, diervoederregelgeving en afvalregelgeving. Het is een feit dat hergebruik van 'afvalstoffen' wetgeving en beleid van meerdere departementen raakt. Verschillende beleidsterreinen van de (rijks)overheid hebben op de een of andere manier te maken met circulaire economie en met hergebruik van materiaal dat als 'afvalstof' is gedefinieerd.

In dit derde deel van het rapport worden de problemen en belemmeringen in wet- en regelgeving en uitvoering die bij de Taskforce onder de aandacht zijn gebracht benoemd. Hierbij zij opgemerkt dat niet alle belemmeringen konden worden opgenomen, maar dat de Taskforce in overleg met de klankbordgroep een keuze heeft gemaakt welke belemmeringen in het rapport naar voren komen. Alle bij de Taskforce ingebrachte belemmeringen zullen in het eindrapport in een bijlage worden bijgevoegd.

7. Gemelde belemmeringen in regelgeving

1. Definitie belemmeringen in regelgeving:

De Taskforce verstaat in dit rapport onder belemmeringen in regelgeving: de obstakels in de huidige afvalwet- en regelgeving waar bedrijven, maar ook bevoegde gezagen tegenaan lopen bij innovaties die ervoor moeten zorgen dat een circulaire economie ontstaat.

2. Belemmeringen in Europese en nationale regelgeving

Definitie afval binnen Europa:

De definitie van het begrip afval is onduidelijk. Wanneer is nog sprake van een product en op welk moment wordt het afval (ontdoet men zich van het materiaal)? De lidstaten van de EU hanteren een verschillende uitleg van de definitie van afval ondanks het feit dat de Kra zowel voor bijproducten als einde-afval een regeling met voorwaarden geeft om meer duidelijkheid te geven over de vraag of iets afval is of niet. En de lidstaten geven op verschillende wijze invulling aan hun opdracht om bijproducten en einde-afvalstoffen te faciliteren. Hierdoor kunnen bedrijven die internationaal handelen ondanks de Kra toch weer voor elke lidstaat een andere procedure moeten volgen met veel administratieve verplichtingen (vanuit EVOA), terwijl het eigen land de stroom als einde-afval of bijproduct kwalificeert. IenW heeft hiervoor aandacht gevraagd bij de aanpassing van de Kra, maar dat heeft nog niet tot een aanpassing van de definitie geleid.

Volgens de EVOA moet indien één land de stof of stroom als afval kwalificeert ook het andere land het *voor de toepassing van de EVOA* als afval beschouwen. Hiermee wordt gewaarborgd dat een kennisgever zijn aanvraag om afval over te brengen op correcte wijze in behandeling krijgt bij alle betrokken landen, maar dit werkt niet mee in het zetten van stappen in de circulaire economie.

Interpretatie EVOA:

Invoer van afvalproducten uit landen buiten Europa naar Europa is moeilijk. Hierbij is de EVOA van toepassing. De verstuurder (in dit geval dus het land buiten Europa) moet de eerste keuze maken, namelijk op welke lijst de materialen of producten moeten worden geplaatst. Het blijkt dat dit in de praktijk misgaat (bijv. bij invoer van telefoons voor recycling). Het terughalen van e-waste voor recycling vergt veel papierwerk. Vervoerders hebben hier last van en zien af van vervoer. Het vervoer stagneert en de recycling ook.

Groene en oranje lijst:

Op de oranje lijst (gevaarlijke stoffen) bij de EVOA staan vele stoffen. De vraag is of het werkelijk allemaal om afval gaat met risico's. Voor alle stoffen die op de lijst staan moet voorafgaande aan het transport een kennisgevingsprocedure worden gevolgd.

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Termijn

In de praktijk kan het voorkomen dat een calamiteit bij een verwerker in Nederland ervoor zorgt dat er op korte termijn een verwerker in het buitenland moet worden gezocht. Een procedure voor EVOA kennisgeving duurt soms drie tot vier maanden. Dit kan leiden tot een gevaarlijke situatie op de locatie van de ontdoener.

Definitie afval binnen Nederland:

Ook binnen Nederland zorgt de onduidelijke definitie van afval voor belemmeringen. Vooral het woord 'ontdoen' in de definitie vormt daarbij een probleem. Bedrijven zijn van mening dat zij zich niet 'ontdoen' van een reststroom, omdat de stroom nog een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt en de reststroom als secundaire grondstof wordt ingezet voor de productie van nieuwe producten op basis van secundaire grondstoffen (bijv. natte en droge bulkproducten). Het bevoegd gezag legt dit in sommige situaties op basis van de uitleg van de afvalwet- en regelgeving anders uit.

Bedrijven die uit reststromen/afvalstromen nieuwe producten of stoffen maken worden door het bevoegd gezag als afvalverwerker gezien. De vraag is of dit in alle gevallen de juiste conclusie is of zou moeten zijn op basis van de toetsing (bijv. textiel en biologische restproducten).

Bedrijven willen liever niet als afvalverwerker worden gezien. In de eerste plaats omdat dat specifieke vergunningen vereist met de bijbehorende lasten. Maar ook vanwege het feit dat men het imago van afval niet aan zijn product wil laten kleven.

Bedrijf X voert stoffen in voor zijn productieproces, terwijl een naastliggend bedrijf Y exact dezelfde stoffen overhoudt bij zijn productieproces. Bedrijf X wil het materiaal van bedrijf Y niet vanwege het afval imago. En bedrijf Y kiest een laagwaardiger toepassing voor zijn stoffen.

Bedrijven ervaren rechtsonzekerheid en gebrek aan een gelijk speelveld als gevolg van de ruimte die de definitie van afvalstof biedt. In situaties waar nooit sprake was van gebruik van het begrip afvalstof kan dat vanuit behoudendheid of onzekerheid plotseling toch worden toegepast door toezichthoudende instanties.

Ontbreken van invulling van de bijproductcriteria en einde-afvalcriteria:

Door technische innovaties is het mogelijk om afvalstoffen zodanig hoogwaardig te bewerken of (her)benutten dat waardevolle 'grond'stoffen teruggewonnen worden of ontstaan. Dit gebeurt bijv. bij productie-residuen uit geconditioneerde productieprocessen, biomassa uit beheer en onderhoud van groengebieden en grondstoffen uit industrieel en communaal afvalwater. Deze waardevolle grondstoffen kunnen verschillende predicaten hebben: geen afval, bijproduct, afvalstof of einde-afvalstof. Het is belangrijk dat duidelijk is wanneer er

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

sprake is van 'bijproduct', 'einde afval' of afval. Er bestaan nog weinig verordeningen op Europees niveau of ministeriële regelingen op nationaal niveau die invulling geven aan einde afvalcriteria en bijproductcriteria op basis waarvan geoordeeld kan worden of een stof als afval, bijproduct of einde afval kan worden gekwalificeerd. Een regeling of verordening maakt het makkelijker om te bepalen of een stof eraan voldoet. Bij ontbreken van een verordening of regeling moet voor elke situatie apart bepaald worden welke risico's voor volksgezondheid en milieu er zijn en hoe die te voorkomen. Dit kost veel tijd en geld. En in de tussenliggende periode onzekerheid voor de bedrijven.

Ook met verordeningen en regelingen geldt dat per individuele situatie bepaald moet worden wat de risico's zijn, maar dan zijn er al indicatoren vastgelegd waaraan getoetst kan worden.

Ontbreken normering:

Aan secundaire of tertiaire stoffen worden in principe dezelfde eisen gesteld als aan primaire stoffen. Voor deze "nieuwe" stoffen is echter in veel gevallen nog geen normering of technische standaard of andere regelgeving ontwikkeld. Als dat wel het geval zou zijn, dan is het eenvoudiger om aan te tonen en te beoordelen dat er geen onaanvaardbare risico's voor mens en milieu zijn. Bedrijven moeten nu per secundaire of tertiaire stof en situatie bewijzen en onderbouwen dat er geen sprake meer is van risico's voor mens en milieu. Dit is vaak een lang, kostbaar onzeker traject. Dit levert voor innovatieve nieuwe bedrijven in de markt een obstakel (qua tijdsduur en financieel) op.

Normering of technische standaarden voor het gebruik van secundaire en tertiaire stoffen is vaak afwezig. Als ze er zijn, zijn ze meestal niet vanuit de circulaire gedachte opgesteld. Dit geldt bijv. voor voedselverpakkingen, maar ook voor bouwnormen en voor normen in textiel.

Bij het opnieuw inzetten van materialen afkomstig uit sloopprojecten zijn de maten/afmetingen niet meer actueel. Waardevolle materialen worden hierdoor niet meer opnieuw ingezet in nieuwe projecten. De oorzaak is dat de eisen aan toepassingen wijzigen in de loop der tijd in het Bouwbesluit. De vraag hierbij is in hoeverre dergelijke aanpassingen altijd nodig zijn en functioneel zijn bijv. de wettelijke eis voor de hoogte van een deur van 2.30 m naar 2.50 m hoog.

Producthygiëne leidt tot het standaard overmatig/meervoudig verpakken om kwaliteitsrisico's op het hoogste niveau uit te sluiten, ongeacht de feitelijk noodzaak hiervoor.

Afnemers van secundaire producten willen niet aansprakelijk zijn voor productfalen en kiezen daarom eerder voor virgin stoffen, waarvan de toepasbaarheid bewezen is.

Voor gerecyclede foodverpakkingen geldt dat 95% van het gerecycleerde deel van een foodverpakking moet bestaan uit gerecyclede foodverpakkingen. Met ons afvalscheidingsmechanisme lukt dat niet. Normering houdt dus hier toepassing van secundaire stoffen tegen.

Het blijkt dat aan secundaire en tertiaire stoffen zwaardere eisen worden gesteld dan aan primaire stoffen:

- Waar in primaire stoffen risico's worden geaccepteerd bijv. ten aanzien van ecotoxiciteit (bijv. van cadmium in fosfaatmest uit fosfaaterts) worden aan secundaire en tertiaire stoffen hogere eisen gesteld ten aanzien van risico's.
- Voor een primaire grondstof volstaat de risicobeoordeling en registratie volgens de REACH- verordening voor het op de markt brengen van de stof. Bij de beoordeling van een einde-afval of bijproductstatus is een REACH- registratie niet voldoende, maar worden aanvullende risicobeoordelingen gevraagd. Zoals voor medicijnresten, pathogenen, potentiële zzs en zzs die niet door de REACH- en POP¹⁸ (persistente organische stoffen) verordening worden gereguleerd.
- Bij de einde-afval of bijproductbeoordeling moet ook de afvalfase/einde-levenscyclus van de stof c.q. het product beoordeeld worden.

8. Gemelde belemmeringen in de uitvoering

1. Definitie belemmeringen in uitvoering:

De Taskforce verstaat in dit rapport onder belemmeringen in uitvoering: de obstakels in de uitvoering van huidige afvalwet- en regelgeving waar bedrijven, maar ook bevoegde gezagen tegenaan lopen bij innovaties die ervoor moeten zorgen dat een circulaire economie ontstaat.

2. Belemmeringen in uitvoering:

Interpretatieverschillen:

De definitie van het begrip afval is niet duidelijk, zoals we al zagen bij de belemmeringen in de wetgeving. Ook is in hoofdstuk 2B aangegeven dat de uitvoering van de afvalwet- en regelgeving verdeeld is over vele instanties. In de praktijk blijkt dat hierdoor interpretatieverschillen ontstaan in de uitvoering. Dit blijkt uit de belemmeringen die bij de Taskforce, maar ook bij RiR en de transitieagenda's zijn ingebracht.

Onder andere de omgevingsdiensten worstelen soms met de interpretatie van de regelgeving wat kan resulteren in een verschillende wijze van uitvoering. Dat is nadelig voor bedrijven, maar ook voor de uitvoeringsorganisaties zelf. Centrale regie wordt gemist.

Vergunningverleners en toezichthouders beoordelen in vergelijkbare gevallen stofstromen soms als afval en soms als grondstof. Door deze interpretatieverschillen ontstaat onzekerheid bij bedrijven over de vraag of hun reststroom als product of als afval gezien wordt.

In artikel 10.1a onder f Wet milieubeheer staat dat landbouw en bosbouw materiaal niet aan bepaalde delen van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer hoeft te voldoen. In de praktijk wordt de definitie door het bevoegd gezag divers geïnterpreteerd. Dit leidt ertoe dat bijv. bermgras in de ene situatie onder de definitie valt, en in een andere -vergelijkbare- situatie niet. Dit leidt tot een ongelijk speelveld.

¹⁸ De POPverordening heeft tot doel mens en milieu te beschermen tegen persistente organische stoffen.

Experimenteerruimte:

Om afval in te zetten als grondstof voor nieuwe producten is het van belang dat experimenten kunnen worden uitgevoerd. Afvalverwerkers en bedrijven (ontdoeners) leveren hun afval aan een afnemer die een nieuw productieproces heeft ontworpen. De afnemer heeft in zijn vergunning niet de ruimte om met afval te werken of beschikt überhaupt niet over een omgevingsvergunning (omdat zijn activiteiten onder het Activiteitenbesluit vallen). Een vergunning als afvalverwerker wil hij ook niet hebben. De mogelijkheid bestaat om experimenteerruimte te bieden via een proefnemingsbepaling in de omgevingsvergunning. Onder bepaalde voorwaarden kan de afnemer dan testen of hij producten uit het afval kan maken. In de praktijk blijkt echter dat er binnen Nederland verschillend met deze situatie wordt omgegaan. In vergunningen wordt door het bevoegd gezag in vergelijkbare gevallen wel en geen ruimte geboden voor experimenten. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid.

Ondernemers hebben daarnaast bij de vergunningaanvraag vaak niet voorzien dat ze proefnemingen willen doen met afvalstoffen (de circulaire economie is nog geen standaard). Het alsnog opnemen van een experimenteerbepaling kost veel tijd.

Voor ondernemers zonder omgevingsvergunning is er (onder het Activiteitenbesluit) geen experimenteerruimte mogelijk.

Rechtsoordeel:

Er zijn nog weinig Europese verordeningen en nationale ministeriele regelingen die invulling geven aan de voorwaarden van de artikelen 5 (bijproductcriteria) en 6 (einde afvalcriteria) van de Kra voor een bepaalde stofstroom. Bedrijven zijn wel op zoek naar zekerheid ten aanzien van hun bijproductdossier of einde-afvaldossier en vragen een rechtsoordeel aan bij het ministerie van I&W. Rechtsoordelen betreffen één casus met één product, één producent en één toepassing. Een aantal rechtsoordelen is opgenomen in de Leidraad afvalstof of product en zijn daarnaast te vinden op de website afvalcirculair.nl. Elementen uit de rechtsoordelen helpen wel als voorbeeld voor het opbouwen van een dossier, maar in de praktijk blijkt dat bijna geen enkele casus exact hetzelfde is en daarom is het voor andere bedrijven lastig om een beroep op de bestaande rechtsoordelen te doen.

Om te komen tot een innovatie is een investering nodig. Het is daarbij van belang dat omzet gedraaid wordt. Innovatieve bedrijven die producten creëren uit afval moeten in veel gevallen aantonen dat hun product geen afval meer is door een einde afvaldossier of bijproduct dossier op te bouwen. Dit kan een bedrijf zelf doen. Een andere weg, die iets meer zekerheid biedt, is het aanvragen van een rechtsoordeel. Zo lang voor een bedrijf onzeker en onduidelijk is of een product een einde-afvalstatus of bijproductstatus krijgt zal dit financiële consequenties kunnen hebben bijv. doordat geen financiering te krijgen is.

Het blijkt dat bedrijven soms erg lang op een rechtsoordeel moeten wachten. Dit komt in sommige gevallen doordat dossiers lang blijven liggen, omdat er te weinig capaciteit is. Ook blijkt dat bedrijven soms niet voldoende informatie aanleveren waardoor het lang duurt voordat een rechtsoordeel tot stand komt. Door de lange termijnen kunnen bedrijven in financiële problemen komen en loont het soms niet om met de innovatie door te gaan.

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Rechtsoordelen hebben niet de status van een besluit. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat het bevoegd gezag toch besluit om in afwijking van het gegeven rechtsoordeel te beslissen, waardoor een circulair initiatief toch geen doorgang kan vinden.

Kennis:

Het bevoegd gezag ten aanzien van afval en producten is decentraal en soms centraal geregeld. Taken op het gebied van afval en producten liggen bij gemeenten, provincies, RUD's/Omgevingsdiensten, ILT, NVWA. Innovaties vinden vaak juist op snijvlakken plaats. Bedrijven, maar ook sommige bevoegde gezagen zelf weten dan soms niet wie waarvoor moet worden aangesproken.

Valt de stof onder productregelgeving dan kan EZK verantwoordelijk ministerie zijn valt het onder mestregelgeving of diervoederregelgeving dan kan LNV verantwoordelijk ministerie zijn en valt het onder afval dan is IenW verantwoordelijk ministerie. Veranderingen in wetgeving op het ene vlak moeten goed afgestemd worden met de aanpalende wetgeving. En ook de uitvoerende partijen moeten goed voorgelicht worden. In eerdere programma's is hiervoor reeds aandacht gevraagd, maar bijv. op het snijvlak van mestregelgeving en afvalregelgeving ziet men nog geen verbetering (bijv. bietenpulp: afvalstof, meststof of diervoeder).

Op het moment dat een materiaal geen afvalstof meer is maar einde-afval of bijproduct op basis van een dossier of op basis van conformiteitsverklaringen is onduidelijk wie bevoegd gezag is voor de handhaving. Bijv. ILT vanwege het feit dat het ooit een afvalstof was of degene die op basis van de productwetgeving bevoegd is te handhaven (bijv. NVWA.)

Bedrijven lopen soms tegen problemen aan, die of onoplosbaar zijn doordat de wet- en regelgeving het niet toelaat vanwege risico's voor volksgezondheid en milieu, doordat zij zelf onvoldoende expertise hebben en belemmeringen vermoeden die er in werkelijkheid niet zijn en doordat het bevoegd gezag situaties verschillend interpreteert.

Vergunningen:

Vergunningverleners hebben vaak te weinig tijd om goed de mogelijkheden binnen de regelgeving te verkennen en kunnen dan kiezen voor de veilige, risicomijdende optie die beperkend kan zijn voor de ontwikkeling van circulaire economie. Omgevingsdiensten werken voor gemeenten en provincies. Het komt voor dat deze gemeenten en provincies juist vanwege risicomijding behoudend zijn en de omgevingsdiensten minder ruimte geven voor het toestaan van bijv. experimenten.

Als er al ruimte is gevonden dan is het vaak voor de start-fase (pilot, experiment) en ontbreekt de ruimte voor de opschalings-fase, waardoor initiatieven stranden voor ze echt ontwikkeld zijn.

Toekomstgerichte ondernemingen zijn continue bezig om te innoveren door hun processen te optimaliseren. Duurzaamheid speelt daarbij steeds meer een rol. Het grondstofgebruik

wordt door veel bedrijven niet alleen vanuit kosten oogpunt bekeken, maar ook vanuit het oogpunt van duurzaamheid. Minder gebruik van grondstoffen en inzet van biobased grondstoffen of andere secundaire grondstoffen wordt normaal. Maar indien het etiket 'afval' blijft kleven aan de secundaire of biobased grondstof zal het bedrijf deze stromen niet zomaar kunnen verwerken omdat dat een wijziging van de milieuvergunning met zich mee brengt. Dit kost tijd en geld (ook vanwege de extra voorzieningen die getroffen moeten worden). Bedrijven willen dit ook vaak niet vanwege het afvalimago dat er dan bij komt.

Bedrijven die een secundair product gaan transporteren of willen afnemen hebben vaak ook geen vergunning of papieren om afval te mogen transporteren of af te nemen, en men wil dat ook niet vanwege het feit dat men dan moet voldoen aan extra regels en vanwege het imago van afvalverwerker.

9. Overige ingebrachte belemmeringen

Bij de Taskforce zijn ook andere dan afval-gerelateerde belemmeringen in wet- en regelgeving die ervaren worden op de weg naar een circulaire economie ingebracht. De Taskforce heeft gezien dat een aantal van deze belemmeringen ook reeds op andere plekken zijn gemeld, maar wil daar in het kader van de stap naar een circulaire economie toch ook in dit rapport aandacht aan besteden.

1. Overige wet- en regelgeving

Meststoffenwet:

Dat een gesprek over afval niet alleen het ministerie van IenW raakt, blijkt wel uit de belemmeringen die aan de Taskforce zijn aangereikt. De meststoffenwetgeving is regelmatig genoemd als probleemgebied. Waardevolle reststromen kunnen niet zomaar in de bodem worden teruggebracht, wat soms tot onbegrip leidt. De kern daarvan ligt bij de hantering van normen uit bijvoorbeeld nutriëntenrijke stromen uit biomassa, stromen uit de levensmiddelenindustrie, aerobisch slib, maar ook voor hoogwaardige mineralen en organische meststoffen uit dierlijke mest. Nederland is uiteraard gebonden aan EU-richtlijnen op dit gebied en elementen als nitraat en fosfaat zijn problematisch in de Nederlandse situatie. Maar niet alle reststromen bevatten deze elementen of kunnen worden hergebruikt zonder dat dat invloed heeft op de normen uit deze richtlijnen. Het zou dus de moeite waard zijn te onderzoeken voor welke stromen wel een nuttige toepassing mogelijk is.

Vrijstellingsregeling Plantenresten:

Ook is er behoefte om plantenresten meer te hergebruiken. Composteren bijvoorbeeld valt niet onder de Vrijstellingsregeling Plantenresten, maar voor boeren die zelf gaan composteren kan dat tot veel extra lasten leiden als zij daarvoor een vergunning moeten aanvragen of een melding moeten doen.

TUSSENRAPPORT HERIJKING AFVALSTOFFEN

Besluit Bodemkwaliteit:

Ook het Besluit Bodemkwaliteit kan circulariteit in de weg staan; terecht wordt met slib voorzichtig omgegaan, maar de situatie van de bodem op een bepaalde plaats zou aanleiding kunnen zijn voor uitzonderingen op de algemene regel.

Financieel:

Er moet btw worden geheven over producten en materialen die opnieuw verkocht/ toegepast worden. Knelpunt hierbij is dat bij de verkoop van de nieuwe producten en materialen al btw is afgedragen (dus in het eerste leven van het product). Het blijft dan (financieel) aantrekkelijker om dergelijke producten en materialen nieuw aan te schaffen of te verkopen.

Rijksregelingen hebben niet altijd het gewenste effect. Regelingen bijv. ten behoeve van het klimaat (CO2 reductie) kunnen initiatieven voor circulair ondernemen beperken.

Idee is om een groot bedrijf op te richten voor Europese plastic recycling, maar dit stuwt de CO2 uitstoot in Nederland omhoog

Een voorbeeld van een verstorende Rijkssubsidie is die voor biomassacentrales. Een elektriciteitsbedrijf bouwt er nu één voor louter de subsidieperiode waarvoor houtsnippers uit Canada ingevaren worden naast een deel lokale biomassa die daarmee onttrokken wordt voor hoogwaardiger, circulaire toepassingen.

Overheden en bedrijven blijven primaire grondstoffen toepassen, omdat het niet aantrekkelijk is om secundaire stoffen te gebruiken. Er zijn geen financiële prikkels om circulair te ondernemen. De belasting op arbeid is hoog, waardoor eerder nieuw wordt gekocht dan voor hergebruik of reparatie wordt gekozen.

Mededinging:

In een circulaire economie is er behoefte aan verdergaande ketensamenwerking tussen bijv. producenten en afnemers en tussen inkopers. Hierbij kan de Mededingingswet een beperkende rol spelen.

Inkoop en aanbesteding:

Overheden proberen duurzaam in te kopen en aan te besteden, waarbij ze aanlopen tegen onzekerheid over de kwaliteit, de hogere prijs en extra inzet die het kost moeite omdat het anders is dan het was. Verder kan het soms langer duren voordat producten gereed zijn of heeft het toepassen van secundaire of tertiaire stoffen een langere terugverdientijd. Dit alles leidt ertoe dat bedrijven ook niet aangezet worden om te investeren in of aan te besteden met secundaire stoffen en producten.